

농촌의 과소화과정과 휴경지 특성

이 한 방*

I. 서론	1. 사례지역 개관
1. 연구의 배경과 목적	2. 모래재마을의 변화과정
2. 연구의 범위와 방법 및 지역선정	3. 모래재마을 휴경지의 유형구분
II. 농촌의 과소화과정과 농지휴경화의 사회경제적 요인	4. 재촌 휴경농가의 특성
1. 농촌의 과소화와 문제점	5. 모래재마을 휴경지의 이용방안
2. 농지휴경화의 실태와 사회경제적 요인	IV. 연구결과의 의의와 정책적 함의
III. 과소농촌지역 휴경지의 사례분석	1. 연구결과
	2. 연구결과의 의의와 한계
	3. 정책적 함의

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

1960년대 이후 한국 경제의 급속한 발전과 함께 산업화와 도시화가 진행되는 동안 농촌 역시 많은 구조적 변화를 겪어왔다. 이 같은 농촌의 구조적 변화는 여러 측면에서 발견할 수 있겠지만 지난 30여년 간의 농촌 인구의 급속한 감소는 이의 가장 두드러진 측면이라 할 수 있다. 농촌 인구가 절대적으로 감소하기 시작한 1968년 이후 지금까지 매년 30-40만에 달하는 대규모의 인구 유출이 일어나고 있으며, 그에 따른 여러 사회 공간적 변화가 극적으로 일어나고 있기 때문이다. 농촌탈출(rural

* 대구대학교 강사, 지리학 박사

exodus)이라고 까지 표현되는 농촌 인구의 급속한 유출과 이동은 그것이 대부분 도시 지향적이라는 점에서 특히 대도시의 과밀문제를 야기하는 이유가 되고 있기도 하지만, 인구가 유출된 농촌지역에도 그 보다 훨씬 심각한 사회 공간적 문제를 낳고 있다. 도시의 과밀화 문제에 상대되는 이른바 농촌의 과소화 문제들이다. 농촌의 인구유출과 감소가 어떤 식으로 일어나고 있으며 언제까지 그러한 인구 유출과 감소가 계속될 것인지, 그것이 어떤 문제들을 야기할 것인지는 농촌지역에 대한 연구에 있어서 초미의 관심이 되지 않을 수 없다.

지금까지 과소농촌 지역에서의 인구유출과 그에 따라 발생하는 문제들에 대해서는 여러 분야에서 많은 논의가 진척되어 왔으며 상당한 연구 성과가 있었다. 그러나 기존의 연구들은 주로 인구이동의 관점에서 인구유출의 규모나 선택성을 분석하는데 주안점을 두거나, 적정 서비스 공급을 위한 농촌지역의 공간조직 개편에 중점을 두었으며, 농촌인구감소의 결과가 가장 잘 나타나는 토지이용, 특히 휴경화와 조방화로 나아가는 경종농업의 토지이용변화에 대한 연구는 상대적으로 미흡한 편이었다.

현재 우리 나라는 포괄적인 농촌정책은 물론 토지이용정책이 질적인 전환점에 놓여 있으며, 향후 올바른 농업과 농촌 토지이용 정책 수립을 위한 그 동안의 토지이용 변화에 대한 구체적 이해가 요구된다고 할 수 있다. 특히 농촌인구 감소에 따른 가장 커다란 특징이라 할 수 있는 휴경화와 조방화 현상에 대한 분석이 절실히 요청된다. 농업 토지의 휴경화는 독일 사회지리학계의 연구성과(Maier,J,1977: Freund,B, 1993,p.12)를 볼 때 한 사회의 근본적인 사회경제적 변화와 밀접하게 관련되어 있다. 마찬가지로 한국 농촌지역에서 현재 광범위하게 진행되고 있는 휴경화 현상은 한국 사회의 전반적인 변화 및 농촌 사회구조의 변화를 반영한다고 볼 수 있으며, 한국의 농촌변화에 있어서 근본적 연구 대상의 하나라고 볼 수 있다.

본 연구는 휴경화 현상을 한국 농촌지역의 현실과 문제를 이해할 수 있는 주요한 주제로 보고 그러한 문제가 극명하게 드러나는 과소 농촌지역을 대상으로 농업적 토지이용과 경영에 있어서 휴경화의 원인과 그 과정, 휴경지 유형, 재촌 휴경농가의 특성 및 그것이 내포하고 있는 사회공간적 문제들을 실증적으로 분석하는 것이 연구목적이다.

2. 연구의 범위와 방법 및 지역선정

가. 연구의 범위와 방법

본 연구는 문헌조사를 통하여, 농촌 인구감소가 농촌지역 서비스 공급과 토지이용에 미친 영향을 분석한 다음, 농촌 및 농업정책 전개과정에 따른 농촌 지역사회의 변화와 휴경지의 증가 추세를 파악하였다.

휴경지의 변화과정에 대한 전국적인 통계수치를 이용한 분석으로 전국의 휴경화 실태와 분포, 추세, 특성을 파악한 후, 현지답사로 지역적인 변화과정을 구체적으로 분석하였다. 그 항목은 휴경지 면적, 토지소유 관계와 휴경화 정도, 노동력 인구구성 변화와 작목선택, 농가와 경작지와 의 거리 변화, 농업적 토지이용에 대한 의식 변화, 농업의 활동과 농업적 토지이용과 관계, 농지의 지형적 하부구조 조건과 농지이용 방식 등이다. 전국적 수준의 분석은 1980년, 1990년, 1995년 농업총조사와 1980, 1985, 1990년, 1995년 인구 및 주택센서스를 이용하여 농촌지역의 인구와 토지이용의 변화를 파악하고, 휴경지의 전국적 분포 및 실태, 휴경원인, 변화 추세를 분석하였다.

마을의 농지원부와 주민등록원부, 面 휴경지 자료로 기초조사를 한 후, 1/5,000 지형도, 1/5,000 지적도에 필지별로 토지이용 현황 및 변화와 작부체계, 농업경영 방식을 파악하고, 설문지 분석을 통하여 토지 소유규모, 경작규모, 휴경규모, 휴경지 소유자의 거주지, 이출시기, 휴경시기, 휴경이유, 통작거리, 휴경지의 향후 처리계획, 영농자의 農外 활동, 영농 의식, 노동력 투하 정도를 조사하여 상호 비교하였다.

나. 연구지역 선정

휴경지는 발생지역에 따라 도시근교형, 농촌평야지대형, 중간간지대형, 산간오지형 등 4가지로 구분된다. 휴경지는 농촌평야지대에서는 인구감소에도 불구하고 기계화가 용이하여 휴경지가 거의 없다. 그러나 도시근교지역은 자산소득을 기대하는 투기적 수요나 토지이용의 급변으로 인한 일시적 휴경이 많다. 인구유출이 격심하였던 원격지 산간오지로 갈수록 노동력 부족으로 인하여 영농조건이 불량한 경지와 이농한 사람들이 남기고 간 부채지주 소유농지에서 휴경현상이 나타나고 있다. 본 연구에서는 한국농촌지역에서 본질적이고 광범위하게 분포하는 휴경지가 모식적으로 나타나는 인구과소지역 산간마을을 사례지역으로 하여 휴경화의 자연적, 사회경제적 요인과 휴경지의 유형, 재촌휴경농가의 특성에 대하여 연구하였다.

사례지역은 1960년대 이후의 도시화와 공업화과정에서 불리한 지역여건으로 인해 개발이 뒤진 주변부 낙후지역으로 전락한 경북북부지방의 과소농촌지역 중에서 원격지 산간마을을 선정하였다. 4통합시 8군으로 구성된 경북북부지방은 경북 면적

의 약 56%에 달하나 인구는 37%에 불과하다. 중권역의 북부권은 경북 면적의 35%, 인구의 23%를 차지하여 면적에 비하여 상대적으로 인구가 적은 지방이다. 지난 20년간(1970~1990)의 인구변동추이를 보면, 영주·영풍을 제외한 북부권의 군부(郡部)지역은 40% 이상 인구가 격감하였고, 인구밀도도 100인 이하로 떨어진 대표적인 과소지역으로 변모하였다.(<표 1>참조: 박영한, 1995, p.6)

사례지역은 과소지역인 경북 북부지방 중에서 경지율, 농경지 이용형태, 경영규모 등을 반영하는 변수를 이용하여 선정하였다. 변수로는 경지율(농경지 면적/총 면적), 농경지 이용형태에서는 논 비율(논 면적/ 전체 농경지 면적), 경영 규모로는 가구당적(논 면적/농가구 수) 등의 변수를 이용하여 지역화를 시도하여 산간 田作지대(경지율 15% 이하, 논 비율 40% 미만)로 예천군 상리면을 선정하였다.

휴경 원인 및 토지 소유관계와 휴경지와의 관계, 휴경지의 자연적 특성, 재촌 휴경농가의 특성을 미시적으로 분석하기 위하여 마을 단위의 분석을 하였다. 본 연구에서는 과소농촌지역의 원격지 산간마을로 경북 예천군 상리면 고향리를 사례지역으로 선정하였다. 이 지역은 한국의 대표적인 과소농촌지역 중의 하나인 경북 북부지방에 위치하고 있다. 즉 고향리는 소백산맥의 동남쪽에 위치하고 해발 350m가 넘는 산간지대에 분포하여 휴경지가 가장 많고, 예천군에서는 산간오치다. 경지율도 15.8%로 매우 낮다. 그러나 사과와 種마늘이 특화되어 있어서 30~40대의 젊은층이 인근 마을에 비하여 많다.

<표 1> 경북의 지역구분

권역구분		포괄범위	비고
대권역	경북 북부지방	안동시,영주시,문경시,상주시,봉화,울진,예천,의성,청송,영덕,영양,울릉군	4市 8郡
	경북 남부지방	포항시,구미시,경주시,영천시,경산시,김천시,군위,청도,칠곡,고령,성주군	6市 5郡
중권역	북부권	안동시,영주시,봉화,영양,청송,의성,예천군	2市 5郡
	남부권	영천시,경산시,청도,고령군	2市2郡
	동부권	경주시,포항시,울진,영덕,울릉군	2市3郡
	서부권	구미시,김천시,문경시,상주시,군위,칠곡,성주군	4市 3郡

☞자료 : 박영한, 1995, p. 6에서 인용.

II. 농촌의 과소화과정과 농지휴경화의 사회경제적 요인

1. 농촌의 과소화와 문제점

가. 과소화의 정의

한국에서는 1960년대 이후 도시화·산업화가 본격화되면서 1968년부터는 군지역 이하의 농촌인구가 절대적 감소를 시작하여, 최근까지 급격한 인구감소 경향이 둔화되지 않고 있다. 1970년부터 1980년까지 10년 동안에 전국 평균 약 25%의 농촌인구가 감소하였다. 고도경제성장기 후기에 해당하는 1980년대에 들어서는 인구감소가 더욱 급격해져서 대도시권을 제외한 전국으로 확산되어, 인구감소율이 약 35%에 달할 정도로 심각하게 되었다. 지난 20년간(1970~1990) 농산촌인구의 약 50%에 해당하는 780만명 이상이 감소하였다(오홍석, 1992: 7).

과소화란 용어는 본래 1960년대 일본에서 국가경제의 고도성장과정에서 인구가 급격히 유출되는 낙후한 농산어촌의 상황을 도시지역의 과밀화에 대한 상대적 의미로 사용하면서 비롯하였다(이한순, 1984). 즉, 과소화는 인구가 유출하여 적정인구기반이 상실된 지역의 문제상황을 나타내는 개념이다. 따라서 과소화는 단순히 인구회박을 말하는 것은 아니며, 인구감소로 인해 지역의 쇠퇴나 낙후가 진행되는 경우를 말한다. 대체로 인구가 급격히 감소되는 지역에서는 노동력의 부족, 인구밀도의 저하, 고령자 비율 증가 등에 의해 그 때까지의 일종의 평형상태가 깨지면서 지역사회의 기초적 조건의 유지가 곤란하게 되며, 지역자원의 합리적 이용에 문제가 발생하게 된다. 과소화란 어떤 지역이 인구의 과도한 유출에 의해 이런 상태에 도달하는 것을 말한다.

이와 같은 과소화는 그 내용에 따라 인구론적 과소와 지역론적 과소로 구분할 수 있다. 인구론적 과소는 인구가 급격히 감소한 결과 당해 지역의 인구재생산이 곤란한 인구구성구조에 이른 것을 말한다. 즉, 인구론적 과소는 지역의 인구유출-출생율의 저하-자연증가율의 저하-사망율이 출생율을 상회하는 상태이다. 지역론적 과소는 이러한 지역인구의 감소가 원인이 되어 지역의 사회경제적 기능이 저하된 상태를 가르킨다. 지역론적 과소는 그 성격에 따라 다시 사회적 과소와 경제적 과소로

나눌 수 있다. 사회적 과소는 인구유출-지역사회의 기능 마비-지역사회의 생활유지가 곤란한 상태이고, 경제적 과소는 노동력 부족-생산활동 저하-자원이용의 조방화 또는 정지의 상태이다. 인구가 급격히 감소하는 지역에서는 이와 같은 과소화의 내용이 동시에 발생한다.(伊藤郷平 & 高野史男, 1971; 163-164)

과소화의 개념은 조작적으로 정의되기도 한다. 이런 경우 과소화의 기준은 대부분 특정한 연구 혹은 정책의 목적에 따라 설정되며, 대체로 인구론적 과소의 관점에서 정량적인 지표가 이용된다. 예를 들어 일본의 과소지역 대책 긴급조치법(1970), 과소지역진흥 특별조치법(1980), 과소지역 활성화 특별조치법(1990) 등 과소지역 관련법에서는 과소지역을 '인구의 현저한 감소에 의해 지역사회 기능이 저하되고, 생활수준 및 생산능력이 타지역에 비해 낮은 市町村'으로 규정하고, 구체적 기준으로 인구감소율이 1960-1980년에 25% 이상이거나, 20% 이상이 되 65세 이상의 고령자 비율이 16% 이상 혹은 15세에서 35세 미만의 청년층이 16% 이상일 것과 재정력 지수가 평균 44% 이하로 하고 있다(김선기, 임석희, 1991: 34-5). 그러나, 이러한 기준들은 과소지역의 법적 지위를 구성하는 것이지 어떤 상황에서나 적용 가능한 과소지역의 절대적 기준을 제시한 것이라고는 할 수 없다. 한국의 과소지역 연구에서는 연평균 2% 이상의 인구감소율을 보이면 과소지역으로 규정하고 있으나(오홍석, 1980, 61; 이한순, 1984, 41-2), 이것 역시 연구를 위한 과소지역의 분석적 범주를 조작적으로 설정하는 것에 불과하다. 오히려 그러한 조작적 개념 정의는 과소화의 개념 규정이라기 보다는 급격한 인구감소율을 보여 과소화의 문제점이 예상되는 지역의 범위 설정이라 할 수 있다.

나. 과소화의 문제점

지역의 관점에서 보았을 때 과소화가 가지는 문제는 사회적 과소의 문제와 경제적 과소의 문제로 나누어 볼 수 있다. 먼저 사회적 과소의 문제는 인구 감소가 지역의 제기능에 대한 적절한 수요기반을 약화시킨다는 점에서 출발한다. 인구유출은 서비스 이용인구의 감소를 의미하고, 당해 지역은 서비스 기능에 대하여 그만큼 立地 潛在力(location potential)이 저하된다. 따라서 서비스 기능은 그 수준이 양적, 질적으로 낮아지고 공급이 제한된다. 이것은 결과적으로 당해 지역의 생활환경의 악화로 나타나며 또 다시 인구의 유출을 조장한다. 더 나아가 수요기반이 극도로 약화되어 서비스 기능의 존립에 필요한 최소요구치가 충족되지 않는다면, 그 서비스 공급은 중단될 것이고 당해 지역의 잔류인구에게는 더욱 큰 생활환경의 악화가 된다. 또한

이들은 과소지역에 잔류하였다는 이유만으로 공급이 중단된 서비스를 얻기 위해서 추가비용을 부담하여야 하는 경제적 문제가 발생한다. 더욱이 잔류인구가 이동능력이 제한된 노령층일 경우는 비용의 문제를 떠나 중대한 사회적 문제가 된다. 이에 따라 그 기능이 주민생활에 필수적인 공공의 성격을 띤 것이라서 국가나 지방정부가 최소요구치에 미달하는 서비스 시설을 유지하고자 한다면 재정의 비효율성이 발생한다(류우익, 1981: 39).

1980년대 이후 농촌지역에서 발생하고 있는 초등학교 폐교 혹은 버스노선의 축소 등은 과소화에 따른 지역사회의 문제와 갈등을 전형적으로 보여주는 예이다. 인구유출, 특히 청장년층 중심의 선택적 유출로 가임 여성층이 줄어들면서 유소년층의 인구도 감소하기 때문에 초등학교도 자연히 그 기능이 축소되어 분교가 되거나 폐교에 이르게 된다. 이 같은 경우 잔류인구로서 취학아동은 원거리 통학을 하거나 타 지역으로의 이촌취학(離村就學)이나 거가이촌(擧家離村)을 하기도 한다. 더욱이 초등학생은 중고등학생에 비해 어리기 때문에 거주분열이라는 방식을 통해 교육문제를 해결하는 데는 한계를 가지므로 인구유출에 더욱 직접적인 영향을 미칠 수 있다(정옥주, 1994).

교육기회의 불평등은 사회적 불평등의 요인으로 작용함은 물론 공간적 불평등의 문제를 야기시킬 수 있다. 교육기회가 하위집단에 속하는 농촌지역 중에서 도시와 접경한 郡을 제외한 지역은 이른바 교육위기지역에 해당된다고 볼 수 있다. 이들 지역은 주변지역 내에서 林野면적이 3/4 이상을 차지하는 山間 및 島嶼지역에 분포하며 인구밀도가 희박하고 대도시로부터의 접근도가 낮은 특성을 지니고 있다(박영한, 1984: 15).

결국 과소화는 잔류인구의 안정적 생활을 어렵게 만들며 그들에게 어쩔 수 없는 이촌을 강요하게 된다. 따라서 그러한 지역에는 공간적 이동능력이 결여된 廢質的 집단이 잔류자로 남는다. 경제활동 능력이 크게 모자라는 노령층과 저학력자, 청장년층이라도 질병 혹은 다른 이유로 인한 신체적 결함자, 도시생활에 대한 부적응자 등 사회적으로 劣位에 놓인 집단이 과소지역의 잔류인구로 존재하게 된다.

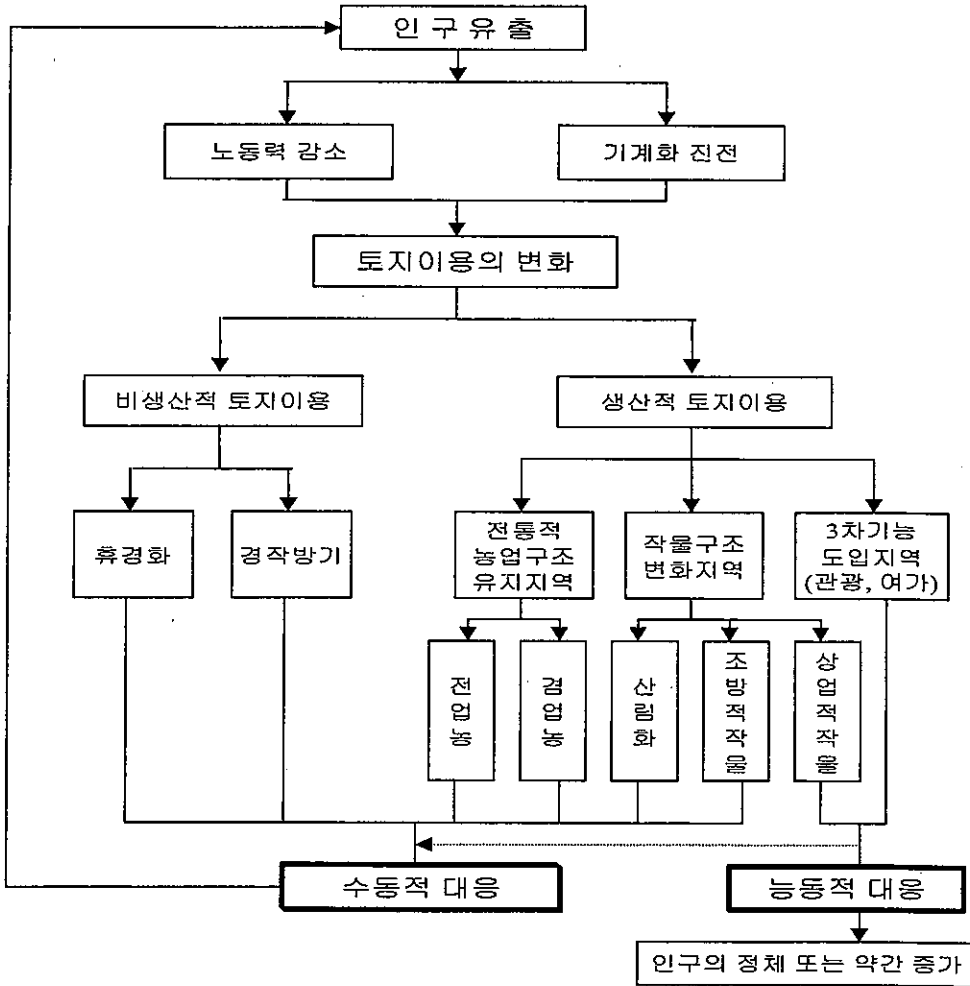
이 같은 문제지역에서 과소화가 경제적으로 낳는 일차적인 문제는 노동력의 부족이다. 노동력의 부족은 자연히 농촌 勞賃의 상승을 가져오며 가족의 유출로 자가 노동력 만으로 농업생산이 어려워져 잔류농가의 생산성을 더욱 악화시키는 요인이 된다. 농업노동력의 절대적 부족과 함께 영농의 과학화, 기계화, 전문화는 더욱 요구되지만 청장년층이 선택적으로 유출되고 상대적으로 폐질적 잔류자의 비중이 높은 과소지역에서는 그러한 영농활동을 이끌어 나갈 선도적 집단이 부족하다. 오히려 자

가노동력이 허용하는 범위 내에서 踏襲的 영농이 지속되고, 영농능력이 극도로 저하된 집단은 토지를 임대하거나 조방적인 토지이용을 할 가능성이 높다.

이러한 상황하에서 농촌의 가장 중요한 자원인 토지의 공급은 이촌집단이 남긴 토지에 의해 늘어난다. 토지의 공급증대는 경지가 부족한 지역에서는 영농규모의 확대를 가져와 생산성의 증대와 경영의 합리화를 가져온다. 반면에 노동력이 질적, 양적으로 부족한 가운데 토지공급이 증대된다 하여도 그것이 잔류집단에게 수용될 수 있는 여지는 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 따라서 부채지주가 증가하는 가운데 토지이용은 조방적이 된다. 그리고 극단적인 경우 휴경화에 이르는 토지가 발생하게 된다. 과소지역의 경제적 문제에서 주요한 현상은 자원의 이용이 합리적으로 이루어지지 못한다는 것이다. 특히 과소농촌지역에서 토지는 공급의 확대와 이용의 축소는 모순적인 상황에 놓이게 됨으로써 비정상적인 소유관계와 비효율적인 이용의 일차적 대상이 된다. 따라서 과소지역에서는 임대차 농지와 不在地主의 증가와 나아가 토지이용의 조방화 내지는 휴경화가 예상된다.

농촌의 인구유출로 인한 토지이용의 변화는 휴경화, 경작방기와 같은 비생산적 토지이용과 생산적인 토지이용으로 구분된다. 생산적인 토지이용은 전통적인 농업구조 유지지역과 작물구조를 변화시키는 지역, 관광여가와 같은 3차기능 도입지역으로 구분된다. 상업적 집약화와 관광여가기능의 도입이 반드시 지역발전과 소생으로 연결되지는 않는다. 상업작물의 경우 상품화에 실패할 경우는 부채가 늘어나고 관광여가기능을 경영하거나 고용된 사람이 대리농업이나 경작방기, 휴경화를 야기할 수도 있다.(<그림 1> 참조)

<그림 1> 토지이용변화의 예상흐름도



☞자료: 이무용, 백선희, 1997, "전북 무주·장수군의 토지이용 변화와 지역발전의 전망" Terra Incognita, vol.2, 39-44, 서울대학교 대학원 지리학과.

부재지주의 발생, 잔류인구의 노령화와 영농에 종사할 수 있는 가구원의 격감 등이 과소농촌지역의 경지 휴경화를 이끄는 일차적인 중심고리이다. 그러나 경지의 휴경화는 단순히 노동력의 부족에 의해서만 나타나는 것은 아니다. 농가의 내재적인 요인 외에 농산물의 수요와 가격변동, 정부의 농업·농촌정책, 농외 취업기회의 존재유무 등 다양한 요인들이 개재된다. 인구가 과도하게 유출된 과소농촌지역의 문제

<표 2> 한국의 낙후지역 개발 관련 법률 및 지표

관련 법률	기간	목적	지표	비고
오지개발 촉진법	1990~1999	현저하게 낙후된 오지 지역의 종합 개발, 소득 증대와 복지 향상	14개의 지역개발 수준 측정지표를 요인분석하여 작성한 종합지수	시설확충 및 개량에 초점을 둔 물적개발 대상 : 403개 오지면(1990) (약 33.7%)
낙후지역형 개발 촉진지구의 지정과 개발에 관한규정(지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률 및 시행령)	1994~	개발수준이 다른 지역에 비해 현저하게 낮은 낙후지역 개발. 기존의 특정지역 개발의 문제점 해결.	재정자립도, 인구증가율, 평균지가, 제조업종사자 비율, 도로율의 5개 지표 중 2개 이상이 전국적으로 하위 5분의 1 미만에 속할 것.	단지조성 사업 중심의 물적 개발, 소득 증대와 고용 창출 사업 우선.

☞자료 : 김선기·임석희, 1991, 오지낙후지역의 개발모형 설정 및 추진방안, 한국지방행정연구원. 박양호·서태성·양진홍, 1994, 개발촉진지구 지정 및 복합단지 개발 지침 연구, 국토개발연구원

를 잔류인구의 존재양태와 그들의 토지소유관계 및 토지이용의 측면에서 조사할 필요가 있다. 과소단계에 들어간 농촌에서 더 이상의 인구유출이 있다면 촌락의 해체, 황폐화에 이를 수도 있다. 인구 재생산에 의한 자연증가가 극히 어려운 상황에서 인구가 더 이상 유출된다면 촌락 자체가 없어지게 될 것이다.

그러나, 심각한 과소화 현상에도 불구하고 과소 농촌지역에 대한 정책적 대응은 내무부의 '오지개발촉진법'(1988)과 '지역균형개발 및 지방 중소기업 육성에 관한 법률'(1994)이 제정되어 시행되고 있으나(<표2> 참조), 대상 지역의 지정, 정책 수단, 지속성의 측면에서 많은 문제점을 보여주고 있다(김선기 & 임석희, 1991).

2. 농지휴경화의 실태와 사회경제적 요인

가. 농지휴경화의 실태

농산물 시장개방의 가속화와 더불어 농산물의 수익성 저하에 따라 농업노동력이 급속히 감소함으로써 영농조건이 불리한 농업진흥지역 밖 농지의 유희화가 급속히 진행되고 있다. 특히 기계화 영농이 어려운 지역과 생산력이 낮은 농지의 경작포기가 급진전되고 있다

<표 3> 연도별 휴경농지의 추이

단위 : 천 ha

구 분		1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
경지 면적	계	2,144.4	2,126.7	2,108.8	2,090.9	2,069.9	2,054.8	2,032.7	1985.3	1945.5	1923.5
	논	1,324.9	1,352.7	1,345.3	1,335.2	1,314.7	1,298.3	1,267.1	1205.9	1176.2	1162.8
	밭	819.5	774.0	763.5	755.7	755.2	756.5	765.6	779.4	769.3	760.7
휴경 면적	계	20.2	26.2	40.4	67.5	68.9	66.5	62.5	64.6	34.3	29.5
	논	4.1	7.3	12.4	24.0	31.0	30.3	31.4	33.5	14.5	10.3
	밭	16.1	18.9	28.0	43.5	37.9	36.2	31.1	31.1	19.8	19.2
휴경률 (%)	계	0.9	1.2	1.9	3.2	3.3	3.2	3.0	3.2	1.7	1.5
	논	0.3	0.5	0.9	1.8	2.4	2.3	2.5	2.6	1.2	0.9
	밭	2.0	2.4	3.7	5.8	5.0	4.8	4.1	4.1	2.5	2.5

☞ 자료 : 농림부, 1998, 농림업 주요통계

휴경경면적은 1986년의 17,400ha에서 1992년의 68,900ha로 급증하였으며, 1993년 이후에는 증가 추세가 둔화되었다. 휴경률은 1986년의 0.8%에서 1992년의 3.3%로 급상승하였으나, 1995년을 전환점으로 하여 1996년부터 휴경면적과 휴경면적은 1986년의 17,400ha에서 1992년의 68,900ha로 급증하였으며, 1993년 이후에는 증가 추세가 둔화되었다. 휴경률은 1986년의 0.8%에서 1992년의 3.3%로 급상승하였으나, 1995년을 전환점으로 하여 1996년부터 휴경면적과 휴경율이 급감하였다. 이것은 1996년부터 시작된 휴경논의 생산화대책과 조사방법의 상이성, 귀농인구의 일시적 증가에 기인한다. (<표3> 참조)

<표 4> 연도별 경지이용율 추이

단위 : %

연 도	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
경지이용율	157.8	151.3	140.4	125.3	120.4	113.3	108.1	107.8

☞ 자 료: 농림부, 1997, 농림통계연보

경지의 이용상황을 나타내는 일차적 지표인 경지이용율에 있어서도 농지의 휴경화 내지는 조방화의 경향을 발견할 수 있다. 1970년대 까지 일반적이었던 보리와 밀을 이모작하던 것이 급감하면서 경지이용율은 급감하였다. 경지이용율의 변동 추이를 보면, 1965년의 158%에서 1980년의 125%, 1997년의 107%로 급속히 하락한다.(<표4> 참조)

<표 5 > 道別 휴경농지 현황(1994년)

단 위 : ha, %

도 별	경 지 면 적(A)	휴경 농지 면적(B)	휴경률 (B/A)
전 국	2,054,814	62,468	3.0
경 기	273,987	12,680	4.6
강 원	135,639	10,383	7.7
충 북	148,380	4,705	3.2
충 남	283,142	8,360	3.0
전 북	235,798	2,937	1.2
전 남	349,546	3,899	1.1
경 북	338,790	9,339	2.8
경 남	235,277	9,759	4.1
제 주	54,255	406	0.7

☞ 주 : 1) 서울과 인천은 경기, 대전은 충남, 광주는 전남, 대구는 경북, 부산은 경남에 각각 포함됨.

2) 경지면적은 1993년말 기준임.

☞ 자 료 : 농림수산부, 1994, 농림수산주요통계

1970년대 이후의 경지이용을 하락과 함께 1990년대에 접어들면서 농지의 유희화가 급증하고 있다. 농지 유희화의 정도는 대도시 주변과 산간 벽지에서 심하게 나타난다. 1994년의 경우 수도권에 속하는 경기도와 대도시 및 공단지역을 포함하고 있는 경상남도의 전체 농지면적에 대한 휴경농지 비율은 전국 평균(3.0%)보다 높은 4%대에 이르고 있으며, 이것은 전용예상지와 지가상승을 기대하는 농업외적 요인에 의한 휴경지가 포함되어 있기 때문이다. 산간지역이 많은 강원도의 경우 전체 농지의 7.7%가 유희화되고 있다. 원격지 농촌에서 인구유출로 인한 노동력 부족으로 경작조건 불리지의 휴경이 많기 때문이다.(〈표5〉참조)

한국의 휴경지는 1991년에 급증하여 1995년까지 65,000ha (휴경율 3%) 내외로 최고조에 도달하였다가 휴경화 논의 생산화대책과 IMF사태로 인한 경제상황의 변화로 1996년부터 감소하기 시작하여 1995년의 50% 수준으로 감소하였다. 도별 휴경농지 현황은 1994년에 비해 1997년의 감소경향은 대동소이하여 강원도, 경기도, 경남의 휴경율이 다른 지역에 비해 높다.

나. 농지 휴경화의 사회경제적 요인

일반적으로 휴경화는 영농조건이 불량한 한계농지에서 발생하는 경우가 많다. 그러나 한계농지가 아니라도 휴경화를 가져오는 여러 사회경제적 요인이 있을 수 있다. 예를 들면 농업 외적 요인으로는 도시나 공단 개발 또는 공공 목적에 따라 비농업적 용도로의 轉用이 예상되거나 영농 의욕을 상실할 만큼 농지의 자산적 가치가 크게 상승한 경우와, 농가 내부적인 요인으로는 농업노동력의 量的·質的 저하에도 불구하고 借地農을 찾지 못하는 경우 등 다양한 원인에 따라 우량농지도 유희상태로 방치될 수 있다. 산간지역 농지의 유희화는 한계농지로서 농업 내적인 요인에 따라 진전되는 측면이 강하지만, 대도시 근교의 경우에는 농업 내적인 요인보다도 비농업적 요인이 농지 유희화에 보다 큰 영향을 미친다고 볼 수 있다.(정영일, 1995, 39-46)

<표 6> 발생 사유별 휴경농지 면적 및 비율

단위: 천ha, %

연	계	노동력 부족	영농조건 불량	부재지주 소유	기 타
1992	68.9 (100.0)	29.6 (42.9)	14.8 (21.5)	18.4 (26.7)	6.1 (8.9)
1993	66.5 (100.0)	30.6 (46.0)	14.8 (22.3)	18.2 (27.4)	2.9 (4.3)
1994	62.5 (100.0)	27.7 (44.3)	15.4 (24.6)	17.4 (27.8)	2.0 (3.3)

☞ 자 료 : 농림수산부, 1994, 농림수산주요통계

현재 한국 농촌에서 발생하고 있는 휴경화의 요인으로는 일차적으로 노동력의 부족이 가장 큰 문제로 대두하고 있다. 1994년의 경우 휴경농지의 발생요인을 조사한 <표6>을 보면, 노동력 부족이 44%로서 가장 큰 비중을 차지하고, 부재지주 소유와 영농조건 불량이 각각 27%, 25%를 차지한다. 일반적으로 유희농지는 농업진흥지역보다 영농조건이 불리한 농업진흥지역밖의 한계농지에서 많이 발생하는 것으로 추정할 수 있다. 그러나 한계농지가 아니라고 할지라도 여러 가지 이유로 휴경되는 경우가 적지 않다. 또한 한계농지일지라도 그것을 휴경화하는나 마느냐의 문제는 사회경제적 요인들이 크게 작용할 것이다. 이와 같은 휴경화의 사회경제적 요인과 과정을 구체적으로 살펴보자.

1). 농촌인구의 유출과 농업노동력의 부족

공업화 위주의 경제개발정책이 본격적으로 추진된 1960년대 이후 한국 농촌에 있어서 가장 두드러진 변화는 이촌향도의 인구유출에 의한 급격한 인구감소이다. 1960년부터 1990년까지의 30년 동안 농촌인구의 변화를 보면, 전국인구는 1960년 2,099만명에서 매년 1.51%씩 증가하여 1990년 4,352만명에 이르렀으나 농촌인구(郡部인구)는 해마다 2.75%씩 감소하여 1990년에는 1,111만명으로 줄어들었다. 이러한 농촌인구의 감소를 전국 인구에 대한 비중으로 보면 1960년만 하여도 전국 인구의 약 72%가 농촌지역에 거주하였으나 1980년에 42.7%, 1990년에는 25.6%만이 농촌지역에 거주하고 있다.(<표7> 참조)

<표 7> 농촌 인구의 감소 추이(1960-1995)

	1960	1970	1980	1990	1995	연평균증감율
전국 인구	20,989 (100.0)	31,465 (100.0)	37,449 (100.0)	43,520 (100.0)	44,609 (100.0)	1.51
도시 인구	6,997 (28.0)	12,929 (40.1)	21,441 (57.3)	32,397 (74.4)	35,037 (78.5)	4.70
농촌 인구	17,992 (72.0)	19,312 (59.9)	16,008 (42.7)	11,123 (25.6)	9,572 (21.5)	-2.72

주 1) 농촌인구는 군부 인구
 2) ()은 전국 대비 비중
 자료 : 경제기획원, 한국통계연감, 각년도.

농업 노동력을 구성하는 농가 인구의 감소 추세는 이러한 농촌인구의 감소보다 더욱 가속적이다. 농가인구는 1968-1969년부터 1,590만명을 정점으로 감소하기 시작하였으며, 1970년에는 전국 인구에서 농가인구가 차지하는 비중이 49.9% 수준으로 떨어졌다. 그후 1990년대에 이르기까지 연평균 약 50만명이 넘는 농가인구가 이농을 하여 1997년 현재 전국인구에서 차지하는 비중은 약 9.7%에 불과하다.

이러한 농촌인구와 농가인구의 급격한 감소는 다른 부문에서도 농촌지역의 변화를 유도하는 가장 중요한 요인이 된다. 왜냐하면 인구는 지역을 구성하는 주체로서 그 지역의 실체이기 때문이다. 이런 점에서 인구유출과 그로 인한 인구의 급격한 감소가 거의 모든 농촌지역 변화의 시작이라고 할 수 있다. 지금까지 농촌인구가 농촌지역에 미친 효과는 그 성격에 따라 크게 두 시기로 구분된다. 특히 인구의 급격한 유출은 곧 농업노동력의 부족을 가져옴으로써 생산성을 악화시키는 요인이 된다. 노동력의 부족은 자연히 농촌노임의 상승을 가져와 자가노동력만으로 농업 생산이 어려운 상황에서 부가적인 생산비를 요구하기 때문이다. 즉 더 많은 노임의 부담과 농업노동력의 부족에 따른 더 많은 기계화의 요구로 자본 투하량을 높일 수 밖에 없다. 휴경화의 발생 요인으로 노동력의 부족이 대두하는 것은 생산비의 증대에 그 이유가 있다고 할 수 있다.

2) 농촌인구의 선택적 유출과 농업 노동력의 질적 저하

이농은 가구원 전체가 이동하는 '全家口離農' 과 가구원의 일부만 이농하는 '部分家口離農'으로 대별할 수 있다. 이 양자는 각기 다른 양상으로 전개되어왔을 뿐

아니라 농업에 미친 영향도 상당히 다르다. 즉 농업 노동력 문제와 관련하여 전가구 이동은 주로 농업 노동력의 총량적 감소라는 측면에서 영향을 미쳤으나 부분가구 이동은 그 選別性으로 인해 노동력의 고령화, 부녀화, 영농 후계자 부족 등 質的인 측면에서 영향을 미쳤다. 離村向都의 인구이동은 영농 종사자 수의 감소, 60세 이상의 가구원 수 증가, 55세 이상의 노령층 농가 경영주의 증가, 부녀자의 농업 노동 참여율 확대를 초래했다. 노동력이 양적으로 부족한 가운데 인구의 선택적 유출로 노동력의 질적 저하가 덧붙여지는 것이다. 농촌지역의 인구유출은 연령구조면에서 경제활동력이 가장 왕성한 청장년층에서 집중적으로 일어나고 있다. 특히 15세에서 29세에 이르는 청년층은 지난 20년간 농촌인구의 총유출에서 절반 이상을 차지한다. 반면에 60세 이상의 노년층은 불과 5% 정도 밖에 차지하지 않는다.(성진근, 1994 참조)

결과적으로 이러한 인구의 선택적 유출과 그에 따른 농업 노동력의 노령화, 부녀화 등은 한 농가가 농업에 투하할 수 있는 노동량의 감소로 나타난다. 또한 남성노동력의 투하량 감소와 상대적인 여성노동력의 증대를 보여준다. 즉, 1965년도 노동력 투입량을 100으로 할 때 1990년도의 남성 농업노동력 투입량은 44.8%로 감소한 반면 여성의 농업노동력 투입량은 오히려 105.8%로 증가하여 농가의 농업노동력 투입총량에서 여성이 차지하는 비중도 1965년의 27.5%에서 1992년에는 48.1%로 상승하여 농업노동력의 부녀화 현상을 설명해 주고 있다.(농림수산부, 농가경제통계 참조) 이러한 농가의 농업노동력 투입량 중 남성농업노동력 투입량이 줄고 여성 노동력이 증가한 것은 기본적으로 남성노동력이 부족한 데 기인하는 것이라 할 수 있으며, 남성 노동력을 많이 필요로 하였던 수도작 재배가 상당 부분 기계화되었고 맥류 등 기타 곡물 재배면적이 감소한 반면 채소·과일 재배 면적이 증가한 것도 한 요인이라고 할 수 있다.

이와 같은 인구의 선택적 유출에 의해 유도되는 노동력의 질적 저하의 중요한 문제는 농가 경영주의 고령화 현상과 영농후계자의 부족현상이다. 이것은 농가 소멸 및 비농가화를 촉진하여 휴경화의 광범위한 진행이 예상된다.

3). 비농민 소유농지의 증대

농촌 인구의 유출, 영농 후계자의 부족은 결과적으로 비농민 소유농지의 증대를 낳는다. 그리고 이러한 비농민 소유농지의 증대는 농지의 휴경화를 촉진하는 한 요인이 된다. 비농민 소유농지라 하여 모두 버려지는 것은 아니지만 적절한 임차기회를 찾지 못한다면 휴경화할 수밖에 없기 때문이다. 최근의 소작지의 발생원인과 임

차료율의 변화를 살펴보면 비농민 혹은 부재지주의 농지소유가 휴경화의 한 요인이 될 수 있음을 알 수 있다.

이 같은 비농민의 농지소유는 그 소유 목적이 소작료 수입이라기보다는 실물 자산의 유지와 대도시 근교에서의 자본 이득 취득, 고향과 조상 전래의 농경지에 대한 애착, 농경지 매각의 어려움, 매입자不在 등 복합적인 요인이 작용하고 있다. 여기서 특히 주목되는 것은 비농민 소유 소작지 중에서도 매입에 의한 경우는 줄어들고 영농후계자가 없어 이촌한 자녀가 농지를 물려받게 되는, 즉 상속이농이 계속해서 증가하는 것이다. 이들에게 있어서는 농지의 소유가 어쩔 수 없는 것이라고 할 수 있으며, 따라서 농촌에 귀환하는 영농의지를 찾기 힘들지만 고향과의 심리적·문화적 끈을 유지하려는 한국적인 현상이다.

그런데 문제는 그러한 농지를 임대차 하려고 하여도 임대차료율이 과거와 달리 매우 낮다는 것이다. 이것은 노동력의 부족 등으로 생산비가 갈수록 증대하기 때문에 상대적으로 임대차료율이 낮아지는 것이라고 할 수 있다. 더욱이 이촌가구의 농지상속은 잠재적 임대농지의 규모를 확대시켜 임대차료율을 낮추는 역할을 하고 있다. 결과적으로 임차의 기회를 갖기 힘든 부재지주의 농지가 휴경화로 나가는 것은 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 과소농촌지역 휴경지의 사례분석

과소화의 한 과정으로서 휴경화의 원인과 실태를 보다 구체적으로 살펴보기 위하여 인구가 전반적으로 유출되고 있는 가운데서도 특히 그 정도가 심각한 원격지 과소산간농촌지역을 사례로 분석하고자 한다.

1. 사례지역 개관

예천군은 경상북도 북단에 위치하여 군의 동쪽에는 영주시와 안동시, 서쪽에는 문경시, 남쪽에는 의성군, 북쪽에는 충북 단양군과 접경하고 있으며 동북쪽에는 소백산맥의 급맥을 받아 대부분 산악이 중첩하고, 구릉이 기복하여 넓은 평야가 적으며, 서남쪽에는 화강암의 침식으로 형성된 분지 및 저지가 발달하여 낙동강 및 내성천, 漢川¹⁾ 邊에 일부 평야를 이루어 대체로 비옥하며 농경에 적당하다. 농가인구는

64.9%이고 경지율은 31.4%이다. 고추, 담배, 蠶絲, 사과, 감, 참깨, 고구마, 種마늘의 산출이 많다.(한국지명요람, 1983, 624-625).

예천군은 1981년~1991년 사이에 연평균 감소율이 3.7%로 군 지역의 전국 평균 3.05%를 상회하고 있고, 특히 상리면은 연평균 감소율이 5.4%로 예천군에서 제일 크며 인구밀도가 32명밖에 되지 않아 다른 10개의 면에 비하여 50%도 되지 않는 과소 산간지역이다. 상리면은 경지율이 15.8%로 예천군에서 가장 낮은 산간지대이고, 밭의 비율이 48.3%로 다른 면에 비하여 상대적으로 높은 전작지대이다.

농가인구도 같은 기간에 5% 감소하였으나, 35 ~ 39세의 젊은 연령층이 상리면은 6.3%로 예천군 평균 4.8% 보다 높은 것이 특징적이다. 고향리는 35~39세 인구가 10.1%로 예천군과 상리면에 비하여 많다. 이것은 고향리가 사과, 種마늘, 담배 등의 소득작목 생산을 위하여 귀농한 젊은층이 있었기 때문이다.

상리면은 예천군의 북단에 위치하여 북쪽으로는 소백산맥²⁾을 경계로 단양군, 서쪽으로는 문경시 동로면, 남쪽으로는 하리면, 남서쪽은 매봉(865m)을 경계로 용문면, 동쪽으로는 芙蓉峰 줄기를 경계로 영주시 봉현면과 접경하고 있다. 북서부는 표고 1,000m 이상의 산지이고, 200m 이하의 평탄지는 없다. 북서쪽으로 저수재를 경계로 충북 단양군 대강면과 연결되고 북동쪽으로는 고향리 모래재를 지나 고향치를 경계로 영주시 봉현면 풍기읍과 연결된다. 전체면적 67.14km²중에서 林野가 약 80%, 밭이 약 12%, 논이 약 8%를 차지하여 밭농사를 중심으로 담배, 씨(種)마늘³⁾, 과수, 고냉지 채소를 많이 재배하고 있다. 고향리에서는 캐나다 수출용 사과를 '상리과수영농조합법인'에서 생산하고 있다 (<그림 2> 참조).(건설부 국립지리원, 1982, 624-625)

고향리는 예천읍에서 28번 국도를 따라 3Km 정도 영주쪽으로 가다가, 북서쪽으

- 1) 한천은 상리면 고향리 묘적봉에서 발원하여 하리면,용문면,예천읍을 거쳐 호명면 담암리에서 내성천과 합류하는 하천이다. 내성천은 義城浦(回龍마을)을 지나 三江에서 낙동강 본류,錦川과 합류한다. 한천의 길이는 32.6Km인데 하천유로는 거의 남쪽으로 直流하고,하류에 평야지대가 발달하여 下流 西岸에 醴泉읍 사가지가 입지하고 있다.
- 2) 전통적인 산줄기 개념인 백두대간은 道先의 玉龍記, 李漢의 星湖僿說, 李重煥의 擇里志, 申景濬의 山經表, 김정호의 대동여지도 등에서 나타나고 있다. 소백산맥이 시작되는 소백산을 기점으로 해서 백두대간 부분을 살펴 보면 소백산,죽령,도솔봉,묘적령,저수재,벌재,하늘재,조령,이화령,회양산,청화산,문장대,속리산 천황봉,추풍령으로 이어진다. 상리면은 백두대간의 묘적령-저수재 구간의 남쪽,남동쪽 사면에 300~500m 고도에 마을과 농경지가 분포하고 있는 산간마을이 많다.
- 3) 고향리에서는 마늘생산이 적어 자급할 정도였는데, 嶺西지방의 농협조합장이 씨마늘 재배기술을 개발하여 용문면에서 많이하던 씨마늘을 석포리 이북의 고향지에서 생산하여 '마늘의 고향'의성군에 공급하고 있다.

로 973번 지방도를 경유하여, 하리면에서 1번 군도를 따라 9Km 북동쪽으로 위치하고 있다. 1995년 4월에 973지방도가 확장 포장되어 교통이 편리해졌으나, 이전에는 예천군의 산간오지에 속한 곳이었다. 고향리는 1000m가 넘는 산지가 둘러 있고, 경지와 촌락은 좁은 계곡의 양쪽으로 형성된 좁은 평지와 경사지에 위치하고 있다. 9개의 自然마을로 형성된 고향리는 도로 오른쪽으로 새마(新基), 龍沼, 큰마(고리목, 古項), 魚尾谷(魚洞), 文谷이 있고 도로 왼쪽으로는 모시골4), 솔밭모래이(松田), 고약골(槐洞), 모래재(沙峴) 마을이 위치하고 있다(예천향토문화연구회,1992, 155-156).

급경사지를 개간하여 산림이 훼손된 고향리는 여름철 집중호우 때 토사유출로 인한 산사태로 가옥이 파괴되고 농경지가 유실되는 피해를 주기적으로 입어 왔다.

丙子年(1936년) 홍수 때는 모래재 마을에서 산사태로 14명이 사망하여 음력 6월 11일은 폐제사를 지내고 있다. 1961년의 홍수로 신기 마을에서 가옥 9채가 파괴되고 16명이 실종되어 마을이 도로변으로 이전하여 재건되었다. 1973년의 홍수로 모시골 마을이 파괴되어 인구가 이출하였고, 연이어서 화전정리사업으로 고향리는 250~300가구에서 80가구로 급격히 쇠퇴하기 시작하였다.

1995년 10월 예천군에서 조사한 자료에 따르면 예천군의 휴경농지는 총 6,132필지에 1,003.6ha로 면적 대비 휴경율이 5.04%에 이른다. 평야지인 용궁면, 풍양면 등은 휴경율이 낮아서 각각 0.2%, 0.3%정도이나 산간지역인 상리면은 예천군에서 가장 높아 32.8%의 휴경율을 보인다. 상리면은 예천군 전체 휴경면적의 34.7%를 차지하고 있다. 상리면 다음으로 휴경지가 많은 용문면 휴경율이 면적대비 17.3%으로 상리면 휴경율의 절반 수준 밖에 되지 않을 정도로 상리면의 휴경지가 많다.<표8> 참조)

<표 8> 예천군 상리면 고향리의 휴경율

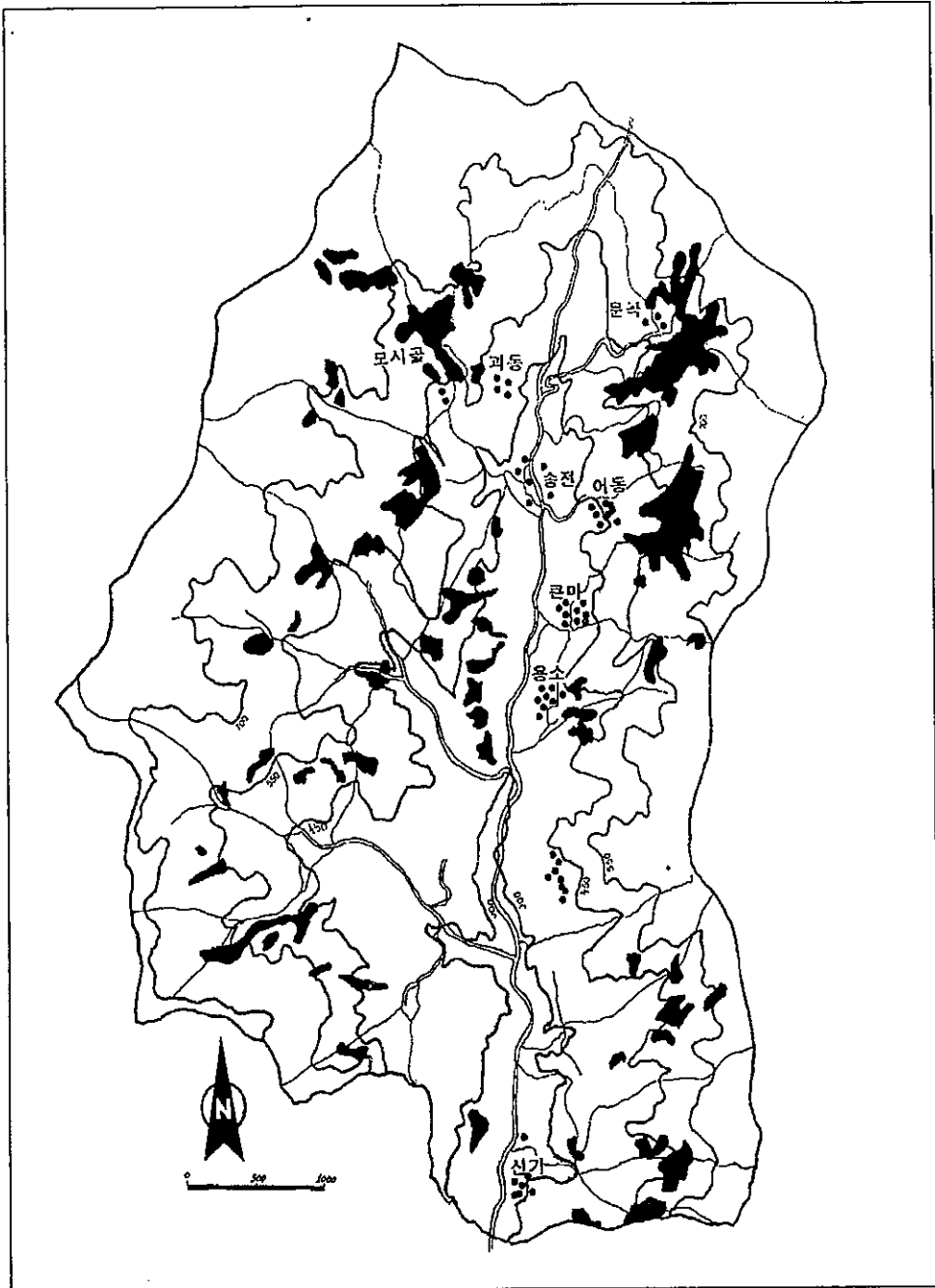
(단위 : ha, %)

구분	경지면적(A)	휴경지면적(B)	휴경화율(B/A)
전 국	2,032,700	62,500	3.0
예 천 군	20,026	1,003.6	5.0
상 리 면	1,095.6	348	32.8
고 향 리	163.6	73.91	45.2

☞자료 : 예천군 업무자료,1995. 상리면 업무자료, 1995.

4) 마을 터가 모시광우리 같다고 모시골이라 한다. 풍기군수 諱菴 柳雲龍선생이 임진왜란 때 어머니를 모시고 피란했다는 諱菴窟이 마을 북쪽에 있어 모신골,모시골이라고도 한다. 송전마을 앞에 유허비가 겸암선생의 16代孫인 柳相鵬에 의하여 1994년에 세워졌다.

<그림 2> 예천군 상리면 고향리의 휴경지 분포



사례지역인 고향리는 휴경지 가장 많아 전 경지의 절반에 가까운 경지가 휴경되고 있다고 할 수 있을 정도이다. 총경지면적 163.6ha에 휴경지 73.9ha로 휴경율이 45.2%에 달한다. 고향리의 휴경지가 상리면 전체 휴경지에서 차지하는 비중을 보면, 필지 기준으로는 20.9%, 면적 기준으로는 25.6%로 1/4 이상이 고향리에서 발생하고 있다.

<표 9> 고향리의 경지현황

단위 : m²

구분	면적	필지수	평균면적	휴경율(면적)	휴경율(필지)
총필지수	1,635,976	891	1,836.1	-	-
전	1,146,113	643	1,782.5	-	-
답	489,863	248	1,975.3	-	-
휴경지총필지수	739,085	387	1,910	45.2%	43.4%
전(휴경지)	619,556	313	1,979	54.1%	48.7%
답(휴경지)	119,529	74	1,615	24.4%	29.8%

☞ 자료 : 지가(地價)조사부, 1996 ; 현지 설문지조사, 1995, 1999

고향리는 총 78 가구이고 농가는 70가구, 비농가는 8가구이다. 비농가는 여성 단독가구, 생활보호대상자, 병자로 구성되어 있다. 65세 이상의 가구가 36.4%이고, 60세 이상의 가구는 48.1%, 부녀자단독가구는 11.7%나 차지하여 농촌노동력의 노령화, 부녀화 현상을 응변하고 있다.(<표9> 참조)

고향리는 9개의 자연마을로 구성되어 있다. 과거에 고향1동 지역이었던 모래재, 문곡, 괴동, 모시골은 25~40 가구가 거주하다가, 지금은 2~4 가구 남아 있어 폐동 단계에 있는 네개의 자연마을 지역과 상대적으로 인구유출이 적고 사과농사를 하는 40대들이 거주하는 다섯 개의 자연마을 지역으로 구분된다. 이 두 지역의 차이는 교통로, 생활권의 변화와 교통수단과 생업의 변화와 인구유출 정도와 관련이 있다. 위쪽의 네 마을은 고도가 470~570m로 아래쪽 다섯 마을의 320~450m보다 높고, 현재의 교통로로부터도 더 많이 격리되어 있다. 30년 전까지는 걸어서 풍기장을 이용하다가 예천으로 버스가 통행하면서 위쪽 다섯 자연마을은 교통수단의 변화와 높은 고도로 인하여 인구유출이 더욱 심해졌다. 고향리의 두 지역 중에서 위쪽 모래재 마

을의 전체 필지에 대하여 경작여부, 경작작물, 휴경여부, 휴경이유, 거주여부, 휴경을, 경지의 이용, 농가와 휴경지의 특성 등을 비교분석 하였다.

<표 10> 고향리 농가의 자연촌락별 현황

구분	총가 구	농가	비농가	겸업	65세 이상 농가	60-64세	부녀자 단독 가구	95년 이후 전입	사과	마늘	최다 가구
모래재	3	3				2			2	2	20-25
문곡	3	3			2				1	1	30-35
괴동	4	4			4				2	1	25-30
모시골	2	2			1			2(퇴직)	1		30-40
송전	12	12		2	3		1	2(과수,염소)	8	7	15-20
어동	12	11	1	1	3	2	1	2(염소,병자)	6	3	30-40
큰마	19	16	3		4	1	3	1(귀농)	9	5	40-50
용소	14	10	4		9	2	3	3(은퇴,실직)	5	7	30-40
신기	9	9			2	2	1		4	7	20-30
합 계	78	70	8	3	28 (36.4%)	9 (11.7%)	9 (11.7%)	10	38	33	300가구

☞ 자 료: 설문지조사, 1995,1999

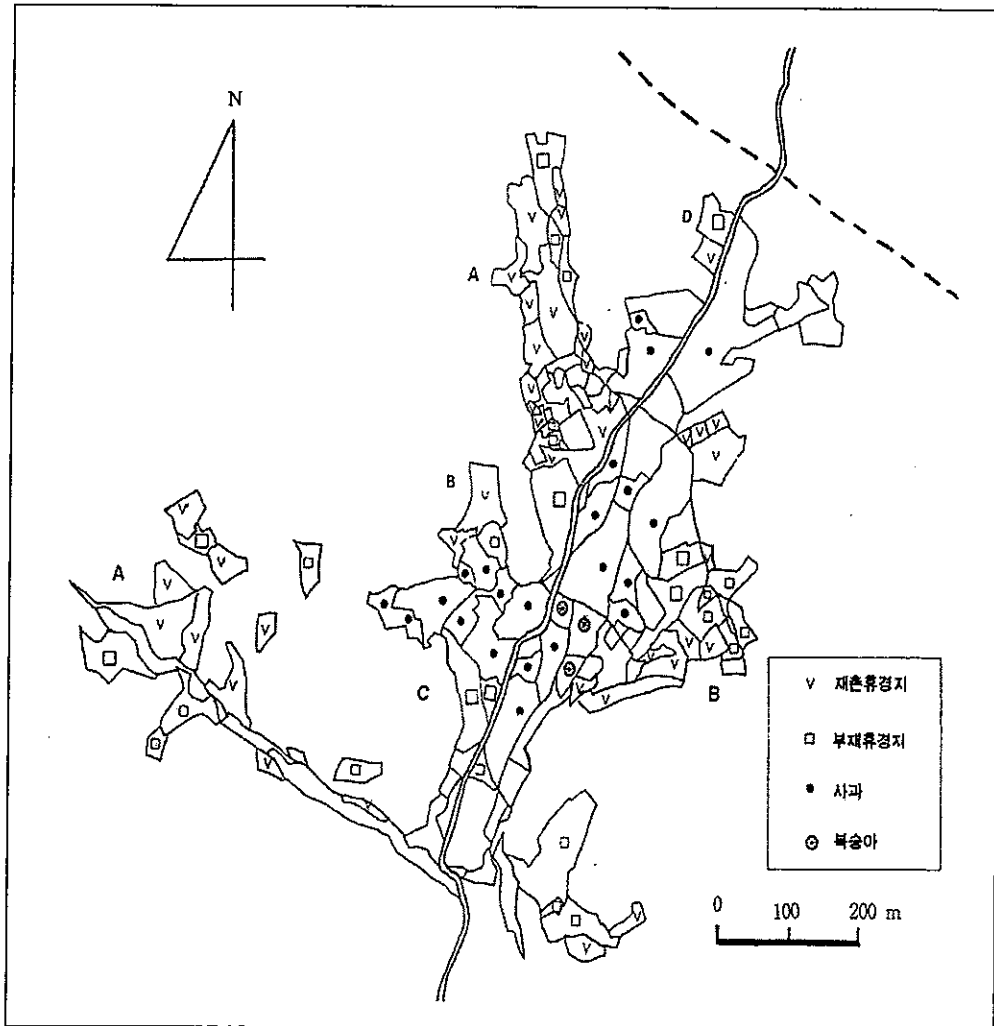
2. 모래재 마을의 변화과정

모래재 마을은 고향리의 9개 자연마을 중에서 가장 높은 해발 550m에 마을이 위치하고 있고, 경지는 550~650m의 고도에 풍기로 통하는 도로 주변과 좁은 계곡 사이에 분포하고 있다. 1930년대 말기에서 1950년대 중반까지 괴동에서 중석⁵⁾이 채굴되어 풍기역까지 걸어서 운반하고, 단양군 대강면과 예천군 상리면, 하리면 지역이 걸어서 풍기장을 보던 시기에는 교통의 요지로 25-30호가 거주하였고, 주막도 6-8집이 있었다고 한다. 도보시대에는 풍기역까지 10Km이고, 예천읍까지는 22Km여서 상리면과 단양군 대강면 남부지역은 가까운 풍기장을 보았다. 그래서 30년 전까지는 풍기생활권이었고, 풍기와 단양군 대강면에서 이주해온 가구가 아직 남아 있다. 그

5) 중석은 전쟁에 중요한 군수물자여서 중석채굴에 종사하면 징병과 징용을 면제해 주어서, 많은 사람이 유입하였다.

러나 1970년 이후 버스가 하리면(8Km), 은산(6Km), 석묘리 춘생(4Km)까지 점차적으로 운행되면서 인구유출도 심화되고 예천읍으로 생활권이 변화되기 시작하였다. 1985년에는 2가구만 거주하여 많은 농경지가 휴경하였으나, 서울에서 청과상을 하던 상인(가구 1)이 직접 생산하려고 전입하여, 500~650m의 경사지에 도로 양옆으로 사과밭을 조성하면서 휴경지가 다시 이용되기 시작하였다(<그림3> 참조).

<그림 3> 모래재 마을의 토지이용도



지난 15년 동안 4~14년생의 사과밭 16,000평(14필지)과 1~4년생의 복숭아밭

1531평(4필지)을 조성하여, 황무지화가 될 뻔한 휴경지를 재생시킨 좋은 본보기이다. 앞으로 풍기로 가는 도로가 확장포장 되면 도시-농촌교류형의 관광휴양지로 변모되어 지역활성화 가능성이 있는 지역이다. 1999년 현재 송전 마을에서 모래재 마을쪽으로 2,000m 중에서 400m를 확장포장공사가 진행 중이다. 예천군에서는 도로로 인한 상권 상실을 우려하여 풍기로의 포장에 소극적이다. 그러나 영주시에서는 봉현면 두산리와 고향리 경계에 있는 玉女峰(971m)에 자연휴양림을 조성하여 관광객을 유치하고 있다. 고향리 중에서도 모래재 마을은 가장 고지대여서 병충해가 적고 과육이 단단하고 맛이 좋은 반면에, 5년 중에 2회 주기로 여름에 자주 오는 비와 습기 때문에 잎이 오그라들고 떨어지는 갈반병이 찾아와 실패할 확률이 높다.⁶⁾ 이런 주기적인 갈반병과 가격불안정, 높은 인건비, 비료, 농약, 자재비 등으로 대규모로 사과 농사를 하는 농민일수록 농협부채가 많은 실정이다. 사과의 갈반병과 거름 조절의 어려움으로 복숭아밭으로 일부 전환하고 있으나, 아직은 사과밭이 압도적으로 많다.

3. 모래재 마을 휴경지의 유형구분

모래재 마을의 휴경율은 48.4%로 상리면과 고향리에 대한 면사무소의 공식적인 휴경지 조사에 비하여 높은 편이다. 이것은 오래 전에 휴경되어 사실상 산림으로 변해 버린 농경지는 농민들이 경지로 간주하지 않는데 일부 원인이 있다. 모래재 마을의 인구가 많아 25호가 넘을 때는 인력으로 풀짜기의 경지와 화전까지 경작하였지만, 3가구만 거주하는 현재는 도로에서 떨어진 경지는 대규모로 휴경되고 있다(<표 11> 참조).

<표 11> 모래재 마을의 휴경율

(단위: ha, %)

구분	경지면적(A)	휴경지면적(B)	휴경화율(B/A)
상리면	1,095.6	348	31.8
고향리	163.6	73.91	45.2
모래재 마을	22.1	10.7	48.4

☞ 자료: 현지조사, 1999

6) 잎이 떨어지는 갈반병은 여름에 '공짜 구름은 없다. 예천읍에 구름만 끼어도 상하리는 비가 온다.'는 향언처럼 비가 자주 오고, 땅에 습기가 빠지기 전에 비가 오기 때문이다. 사과는 거름의 양을 조절하기도 어렵다.

농지 소유자의 거주지별 휴경면적을 보면, 재촌지주의 휴경 필지와 면적이 절대량에서는 부재지주 보다 조금 많으나, 부재지주는 소유경지 중에서 필지 수는 87.5%, 면적은 92.7%나 휴경하고 있다. 부재지주는 이 마을에서 거주하다가 이촌한 사람들이 대부분으로 산에 인접하거나 좁은 필지뿐만 아니라, 도로변의 큰 필지(1,666평, 1272평)도 휴경하고 있다. 이것은 골짜기 땅이 매매도 잘 되지 않고, 경운기 진입도 어려워 휴경되고 있다. 재촌지주는 필지수는 39%, 면적은 32.8%가 휴경되어 인구유출로 인한 노동력의 절대적 부족과 사과농사에 노동력 집중투입으로 인한 노동력의 상대적 부족이 심각하다.

휴경지의 평균면적은 재촌지주는 1,677m² 인데 비하여, 부재지주는 1,907m²로 더 넓은 필지당 면적을 휴경하고 있다. 부재지주의 농경지 중에서 4필지만 이용되는데 사과밭(327m²), 복숭아밭(483m²), 일반 밭작물(콩, 1104m²), 나머지 1필지는 영주에서 실내장식업을 하는 사람이 1998년에 풍기 통로의 휴경지를 구입하여 정지작업을 하여 닭, 오리, 송어를 기르고 향아리와 들로써 탐을 쌓고 일이 있을 때나 주말에 내왕하고 있다. 이상의 4필지 외에는 모든 경지가 휴경되고 있다.(<표12>참조)

<표 12> 경지 소유자 거주지별 휴경면적

단위: m²

구분	경작면적	필지수	평균면적	휴경면적	필지수	평균면적
재촌지주	110,001	50	2,200	53,662	32	1,677
부재지주	4,205	4	1,051	53,384	28	1,907
계	114,206	54	2,115	107,046	60	1,784

☞ 자료: 현지조사, 1999

모래재 마을의 휴경지 유형을 휴경원인(경작조건불리지, 노동력 부족형, 투기적 수요)과 휴경지의 현 상태에 따라 구분하면 4유형이 된다.

A유형은 산림화된 휴경지로 좁은 골짜기를 들어가서 있는 좁고 긴 경지로 휴경한지가 20년이 넘어서 나무가 많이 서고, 경운기도 들어갈 수 없는 상태로 거의 산림화되었다. 재촌휴경 20필지, 부재휴경 10필지이며 산이 내려오는, 즉 원래의 산으로 환원된 경지이다. 이 농경지는 인구가 많을 때는 화전과 山田형태로 인력과畜力에 의하여 경작하였으나, 인구유출로 인한 농경지 과잉상태로 인하여 다시 원래의 산으로 돌아가는 경지이다.

재촌휴경 가구 1은 토지매입과정에서 사과밭으로 조성한 경지와 같이 매입했으

나 경운기도 들어갈 수 없어서 휴경하고 있다. 큰 도로변은 사과밭으로 조성하였으나, 골짜기의 좁은 경지인 A형태의 6필지(10,043m²)를 휴경하고 있다.

가구 2는 원주민으로 사과밭(4필지, 5000평)과 일반 밭작물(고추, 콩, 마늘) 3000평을 경작한다. 과거에 노동력이 풍부하였을 때는 인력으로 경작하였으나, 인구가 급감하면서 사과농사일로 일손이 부족하여 산림화 한 경지 4필지(10,033m²)를 휴경하고 있다.

가구 3은 봉화군에서 1974년에 전입한 가구로 밭 3,000평에 전통적인 작물(감자, 고추, 마늘)을 경작하고 있다. 설문지조사에서는 휴경지가 없다고 하였으나 A유형(1필지, 190평), B유형(1필지, 117평)의 휴경지가 농지원부와 地價調查資料의 확인결과 나타나고 있다. 이것은 필지 규모가 작고 산림화 한 골짜기에 있는 밭으로, 20년 이상을 오래 휴경하였기 때문에 거의 버려 둔 경지라는 관념이 있기 때문이다. 가구 4는 괴동 마을이 고향인 원주민으로 A유형의 휴경지 1필지(764m²)를 제외하고는 71세의 고령에도 불구하고, 부채지주는 바로 도로 옆의 큰 경지(5498m², 4198m²)를 휴경하는데 비해, 좁은 경지(836m², 962m²)를 경작하고 있다. 경작에 있어서 재촌여부가 결정적인 역할을 한다는 것을 웅변하고 있다.

B유형은 경작조건불리형으로 가구1이 거주하는 주변의 좁고 긴 농경지(재촌휴경 6필지, 7269m², 평균면적 1212m²; 부채휴경 5필지, 6695m², 평균면적 1339m²)와 사과밭에서 산쪽으로 붙은 농경지(재촌휴경 5필지, 4970m², 평균면적 994m²; 부채휴경 4필지, 15537m², 평균면적 3884m²)는 돌이 많고 경지의 자연적 조건이 좋지 않아 휴경되고 있다. 재촌휴경이 사과농사로의 노동력 집중투입으로 휴경필지는 많으나, 부채휴경이 필지당 평균면적이 월등히 크다. 재촌지주 가구1의 경우는 사과농사에 노동력 투입이 집중되고, 큰 필지(3,018m²)이지만 돌이 많고 물이 많이 나서 경작조건이 불리하여 휴경되고 있다.

C유형은 부채지주형으로 큰 도로의 바로 옆에 위치하고 필지 규모가 이 마을에서는 큼에도 불구하고 휴경하는 경우이다. 부채지주 6은 7필지(14,146m²) 모두를 휴경하고 있는데, 도로변에 3필지(1,061m²/5,498m²/4,198m²)가 규모가 큰 데도 부채지주여서 휴경하고 있다. D유형은 투기적 휴경지로 모래재 고개 막바지의 해발고도 670m에 큰 도로 왼쪽에 위치한 2필지의 휴경지이다. 부채지주의 휴경지는 2,036m²이며 도로의 확장포장시의 기대수익을 겨냥한 휴경현상이다. 도시 주변에서 많이 나타나는 휴경지이다.

4. 재촌휴경 농가의 특성

재촌휴경 농가의 유형은 노동력의 질과 양, 노동력 배분 상태, 경지조건, 가구주의 연령에 따라 상업적 전업농, 노동력 부족형, 답습적 영농형, 은퇴농 등의 4형태로 구분된다. 가구 1은 상업적 전업농으로 1985년 전입 이후에 토지매입 과정에서, 경운기도 들어갈 수 없는 경지도 끼워서 매입하여 큰 도로변은 사과밭으로 조성하였으나, 골짜기의 좁은 경지와 돌이 많거나 물이 나는 경지는 휴경하고 있다. 이 농가는 토지이용형 전업농가로서 대규모 상업적 농업(사과 농사/18,000평)을 하면서 노동력 투입을 집중하여 노동력 부족이 심각하여 고용노동력을 많이 투입한다. 1년에 인건비⁷⁾만도 3,500만원 이상 소요된다. 70대 후반의 할아버지, 할머니와 51세의 가구주가 외부의 고용노동력으로 대규모 과수원을 경영하나, 가격불안과 영농비 양등으로 농협 부채가 우려되고 있다.

가구 2는 노동력 부족형으로 1950년에 풍기읍에서 전입하여, 모래재 마을의 25가구가 2가구로 줄어들었을 때도 거주하던 원주민으로 사과밭(4필지, 5000평)과 일반밭작물(고추, 콩, 마늘) 3000평을 경작한다. 가구 1처럼 대규모 상업적 영농은 아니나 시대의 변화에 적응해 나가는 농가이다. 과거에 노동력이 풍부하였을 때는 좁은 경지나 돌이 많은 조건불리경지도 인력으로 경작하였으나, 인구가 급감하면서 일손이 부족하여 산림화한 경지를 휴경하고 있다.

가구 3은 답습적 영농형으로 밭 3,000평에 일반적인 작물(감자, 고추, 마늘)을 경작하고 있는 전통적 소규모 농가이다. A유형(1필지, 190평), B유형(1필지, 117평)의 휴경지가 필지 규모는 작고 산림화한 골짜기에 있는 밭으로, 20년 이상을 오래 휴경하였기 때문에 다시 사용하기는 어려울 전망이다.

가구 4는 은퇴농(노령가구)으로 모래재 마을 남쪽의 괴동 마을이 고향으로 A유형의 휴경지 1필지(232평)를 제외하고는 71세의 고령에도 불구하고, 부채지주는 바로 도로 옆의 큰 경지(1,666평, 1,272평)를 휴경하는데 비해, 좁은 경지(253평, 292평)를 경작하고 있다. 경작에 있어서 재촌 여부가 결정적인 역할을 한다는 것을 웅변하고 있다. 가구 3과 가구 4는 농촌인구의 노령화로 일반 농촌에서 흔히 볼 수 있는 농가 유형이다.(<표13> 참조)

7) 사과의 受粉, 비료주기, 농약, 摘果, 봉지 씌우기, 수확기에 1일에 4~20명을 고용하는데, 일당 2500~30,000원이며 교통비, 식비, 참 까지를 포함하면 10,000원이 추가된다.

<표 13> 주요 휴경가구 현황

면적단위 : m²

가구	경작필지	휴경필지	경작면적	평균면적	휴경면적	평균면적	연령	과수면적
1	26	12	63,811	2,454	18,547	1,546	51	53,219
2	9	10	18,326	2,036	17,117	1,712	61	16,645
3	4	2	7,395	1,849	1,012	506	62	400
4	5	1	11,179	2,236	764	764	71	
평균	11	6.3	25,178	2,289	9,360	1,498	61	
5	1	7	327	327	11,730	1,676	53	327
6	-	7	-	-	14,146	2,021	58	
7	1	8	483	483	12,840	1,605	48	483
평균	0.7	7.3	-	405	12,905	1,760	53	

자료 : 설문조사, 1999

부채지주 5는 사과밭(327m²) 1필지만 임대하고 있고 나머지 7필지는 휴경하고 있다. 부채지주 6은 7필지(14,146m²) 모두를 휴경하고 있는데, 도로변에 3필지(1,061m²/5,498m²/4,198m²)가 규모가 큰 데도 부채지주여서 휴경하고 있다. 평균 필지면적이 2,021m²로 재촌지주의 평균 필지면적(1,498m²)보다 35% 정도가 크다. 부채지주 7은 복숭아밭(483m²) 1필지를 제외한 8필지 12,840m²를 휴경하고 있다. 경지조건이 不備와 농업기계화로 인력대체가 어려운 원격지 산간지 농촌에서 인구유출로 인한 부채지주의 증가가 휴경화에 얼마나 결정적인 역할을 하는지를 보여주는 사례이다.

5. 모래재 마을 휴경지의 이용방안

A유형의 휴경지는 휴경을 시작한지가 20년이 넘어서 숲이 우거지고, 경운기도 다니기 어려워서 경제림을 계획적으로 조성하거나, 다시 산림으로 환원하는 것이다.

B유형의 휴경지는 집과 과수원 주변의 경작조건불리경지로 선별적으로 포클레인을 이용하여 開沓과 습배미, 농로개설, 간이 용수시설, 경지정리를 하여서 경작하기 쉽게 하는 것이 필요하다. 예천군에서는 휴경농 생산화사업을 1996년부터 시행하고 있다. 논생산화 현황은 1996년에 45.4ha(219 필지), 1997년에 30.9ha(132 필지), 1998

년에 16ha이다. C유형의 도로 옆 휴경지도 B유형과 같이 소형 농기계 운용이 가능하게 농지를 정비하는 것이 필요하다.

예천군에서는 휴경논 생산화 지원사업으로 1999년에 15ha를 계획하여 ha당 500만원의 사업비 중에서 50%는 郡費로 보조하고 있다. 이 사업으로 벼 재배면적 확대로 주곡의 자급기반을 확충하고, 토지의 효율적 이용으로 농가소득 증대를 기대하고 있다. D유형의 휴경지는 관광여가 수요의 증대에 대비하여 도시·농촌 교류형으로 개발하는 것이 바람직하다. 1998년 이후 이 마을에 전입하여 사과 과수원·염소 방목·은퇴농·실내장식업자의 주말 주택 등의 사례가 있다. 2 Km의 풍기통로가 확장 포장되고 중앙고속도로(안동~단양 구간)이 완성되면 서울에서 2시간 30분, 대구에서 1시간 30분 거리로 단축되어 대도시의 여가휴양 수요를 충족할 수 있는 자연청정 지구가 될 수 있다. 1998년에 지번 817(2,291m²)에 임시 가건물을 짓고 주변의 휴경지 5필지(595m², 483m², 364m², 516m², 152m²)를 정지작업을 하여 향아리와 들로 탐을 쌓고 가축을 키우고, 연못을 조성하여 물고기를 기르고 있다. 과거의 경지로 개간되었다가 인구가 감소하면서 휴경지로 다시 산림이 된 계곡 입구를 다시 활용한 사례이다.

IV. 연구결과의 의의와 정책적 함의

1. 연구결과

대표적인 과소지역인 경북 북부지방의 한 마을을 연구한 결과는 다음과 같다.

첫째, 인구의 급격한 감소로 인한 농촌 노동력의 질적 저하·양적 부족은 이촌 가구 소유지의 대량 임대와 노동력의 고령화, 數的 부족으로 인한 임차 능력의 제한에 의해 만성적인 농지 공급 과잉이 초래되었다. 이런 조건하에서 촌락내 노동력의 절대적 부족 상태에서는 조건불리농지의 우선적 휴경화가 진행되고 점차 확산된다. 마을 전성기 때 250~300 가구에서 현재 80 가구로 인구가 급감하면서 노동력의 절대적 부족으로 경지 말단부의 조건불리농지는 재촌, 부재에 상관없이 전부 휴경되면서 20년이 지나 산림화된 지역이 되었다.

둘째, 노동력의 상대적 부족 상태, 즉 환금작물(사과, 담배)에 대한 집약적 노동 투입 또는 노동력 배분 우선순위에 따라서는 자기 소유의 땅이라도 경작 조건이 나

별 경우는 휴경하고, 조건이 좋은 땅을 임차하여 경영 규모를 확대할 것이다. 상업적 특화가 심할수록 휴경 가능성이 높다. 고향리의 경우는 사과재배에 많은 노동력이 투입되어 30~40대의 젊은 전업농도 경작조건불리 농지의 휴경이 일반적이다.

셋째, 이농민의 토지 보유 성향과 상속, 매매 부진으로 인한 부채지주 소유농지의 증가는 휴경화를 촉진하는 한 요인이다. 노령자의 질병·사망으로 인한 농가 소멸이나 非農家化, 촌락내 노동력의 부족은 부채지주 소유 농지의 우선적 휴경화를 촉진시킨다. 농촌노동력의 부족 심화로 경사도가 높거나 경작조건이 불리한 경지는 부채지주 소유농지를 중심으로 휴경화가 광범위하게 이루어지고 있다.

넷째, 가구주 연령이 높고 가구원 수가 적고 자녀 이촌으로 自家노동력이 취약한 농가이더라도 踏襲的 영농을 하며, 노동력의 한계로 인하여 자기 소유지를 제한적으로 경작하며 아주 골짜기의 산림화된 경지만을 휴경하고 있다. 반면에 부채지주의 경지는 필지가 크고 큰 도로 옆이어도 휴경하는 경우가 4 사례나 있다. 도로 옆 부채지주의 휴경지 바로 옆 필지도 在村高齡家口主는 경작을 하고 있다. 在村이 휴경을 막는데 중요한 역할을 하고 있는 경우이다. 경지를 방치하면 罪라고 생각하는 것이 노인들의 일반적인 윤리관념이다.

8개의 자연마을 중에서 폐동 위기에서 사과영농으로 전환된 모래재 마을을 전수 조사한 결과는 다음과 같다.

모래재 마을의 휴경율은 48.4%로 상리면과 고향리에 대한 면사무소의 공식적인 휴경지 조사에 비하여 높은 편이다. 이것은 오래 전에 휴경되어 사실상 산림으로 변해 버린 농경지는 농민들이 경지로 간주하지 않는데 일부 원인이 있다.

모래재 마을 농지 소유자의 거주지별 휴경면적을 보면 재촌지주의 휴경 필지와 면적이 절대량에서는 부채지주 보다 조금 많으나, 부채지주는 필지 수는 87.5%, 면적은 92.7%나 휴경하고 있다. 부채지주의 농경지 중에서 4필지 외에는 모든 경지가 휴경되고 있다. 재촌지주는 인구유출로 인한 노동력의 절대적 부족, 노령화와 사과농사로 인한 상대적 부족이 심각하다. 휴경지의 평균면적은 재촌지주보다 부채지주가 더 넓은 필지면적을 휴경하고 있다.

모래재 마을의 휴경지는 산림화한 휴경지형, 경작조건불리농지형, 부채지주형, 투기적 휴경지형 등의 4유형으로 구분된다.

모래재 마을의 재촌휴경농가의 유형은 상업적 전업농, 노동력부족형, 답습적 영농형, 은퇴농으로 구분된다.

2. 연구결과의 의의와 한계

한국의 과소농촌지역에서의 휴경화는 지난 30년간의 급격한 산업화·도시화로 인한 인구유출로 인한 변화에 농촌사회와 농민의 토지이용방식 및 이농민의 농지처리가 미처 대응하지 못한 결과이다. 연평균 인구감소율이 3%가 넘는 격심한 인구유출이라는 상황에서 인구과잉상태에서 개간하였던 화전·山田·경작불리지가 농지정비나 농지소유변동을 미처 하지 못하여 휴경화가 급격히 증가한 것이 1980년대 말에서 1995년까지의 한국농촌사회의 특징적인 현상이다.

우리 나라에서 휴경지의 발생은 부재지주와 밀접한 관계가 있다. 고향리의 휴경지에서도 이와 같은 부재지주와 관계를 발견할 수 있다.

고향리의 경우, 1251필지를 조사한 바에 의하면 농촌에 사람이 사는 것이 경지이용에 결정적이라는 사실을 웅변하고 있다. 고향리의 부재지주의 소유 비율이 유난히 높은 것은 일부 예외적인 측면도 없지 않으나 우리 나라 농지 휴경화의 주요한 특성을 단적으로 보여 주는 것이라 할 수 있다. 또한 부재지주의 토지는 일단 휴경화의 가능성이 매우 높다는 것을 의미한다.

농촌에서 일반적인 부재지주는 소극적으로 토지를 소유하게 되었다고 할 수 있으며, 이는 우리 나라의 급격한 도시화와 인구이동 및 전통적 의식 구조와 관련된다. 즉, 도시로 이동하였으나 노부모가 농촌에 잔류하거나, 전부 이촌하였어도 과거에 살던 고향과의 단절을 이루지는 못하였다는 것이다. 정신적으로 그러할 뿐만 아니라 토지를 매개로 계속 그 관계가 이어진다고 할 수 있다. 다시 귀향할 가능성은 당분간 현실적으로는 없지만 조상전래의 농지를 팔기가 어려운 관념도 많이 작용하고 있다. 물론 농업의 쇠퇴, 수익성 악화 등으로 농지의 매매가 잘 이루어지지 않고, 살 사람도 없고 팔아도 경제적 도움이 크게 되지 않는 것이 그와 같은 관계가 어쩔 수 없이 지속시키는 한 요인일 수 있으나, 그보다는 시간적으로 너무 짧은 기간에 대규모로 진행된 압축적 도시화와 산업화가 부재지주를 양산해내고 있다고 볼 수 있다.

그러면 부재지주의 토지가 휴경화되는 이유는 무엇인가? 주민 면담을 통한 결과를 종합하여 보면 상호 관련을 맺는 두 가지 메카니즘이 존재한다. 하나는 이촌·이농하는 가구의 증가로 토지의 공급 역시 늘어나고 있다는 것이고, 다른 하나는 토지의 공급은 확대되는 반면 그것을 경작할 노동력은 오히려 양적·질적으로 축소되고 있다는 것이다. 결과적으로 이촌·이농에 의해 확대공급된 토지는 특별히 유리한 조건을 가지지 않는 한 휴경화 되는 것이다. 이것은 문중담 또는 위토의 경우에도 마찬가지다.

한국농촌의 휴경화는 압축적 산업화로 인한 인구유출로 인한 노동력의 양·질적

부족, 경작불리지의 방치, 농업의 수지조건 악화 등의 사회경제적 요인과 부채지주 농지의 온존·증가와 같은 문화적 요인이 주요인으로 작용하고 있다.

본 연구에서는 인구유출로 인한 과소화가 광범위하게 일어나고 있는 원격지 과소농촌지역에서의 휴경화에 대한 분석을 하였다. 따라서 또 하나의 한국적 현상인 대도시주변지역에서 나타나는 일시적, 투기적 휴경현상에 대한 분석이 이루어져야 설명력이 증가되고 전체적인 휴경화 현상을 설명할 수 있다.

3. 정책적 함의

휴경화는 농업내부적인 요인으로 인구유출에 따라서 농사지를 사람이 없다는 것이 휴경화의 직접적 요인이라고 할 수 있다. 또한 휴경지는 경작에 불리한 조건들을 갖고 있다. 따라서 인구감소 → 노동력의 부족 → 경작 조건의 불리 → 부채지주의 소유와 같이 먼저 인구의 감소에 따른 노동력의 부족이 휴경화의 일차적 조건을 제공하고, 이어서 경작조건의 불리가 휴경화의 이차적 조건이 되며, 부채지주의 소유라고 하는 토지소유 관계가 휴경화를 유도하는 또 하나의 조건을 부여한다고 할 수 있다. 그러나 어느 하나의 조건이 일방적이지는 않으며 상호 복합되어 있다.

그러나 같은 과소 농촌내 동일한 조건의 경지라고 하더라도 그것이 실제로 휴경지가 되는데는 농가의 내부적 조건에 따라 다를 것이다. 여기서 농가내부 조건이라 함은 일차적으로 가족 노동력의 규모에 의해 지배되는 가운데 농가의 경영 부문간 경쟁을 말한다. 즉 농가가 소득 확대를 추구하는 가운데 보다 수익성이 높은 경영 부문에 주력함으로써 경지조건이 불량한 경지를 선별적으로 휴경화할 수 있을 것이다. 이 경우의 휴경지는 농업 내부에서 노동 기회비용 때문에 발생하는 것이라고 볼 수 있겠다. 이러한 메카니즘에 따른 휴경지는 외부 노동력의 활용이 어려운 과소 농촌지역일수록 그리고 경지조건이 불량할수록 발생빈도가 크다.

따라서 휴경지 문제의 발생과 해결은 단지 농촌, 농민에 국한되는 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 도시와 농촌의 기회의 격차가 주요 요인으로 작용하여 농촌인구의 격심한 이출이 유발되고 한계농촌부터 피폐화되기 시작하였다. 해결방안은 도시와 농촌, 도시민과 농민의 공동 노력에 의해서 이루어져야 할 것이다. 농촌 지역이 지니고 있는 자연환경을 도시민에게 제공하고, 농민은 그들과 어울어지면서 삶의 새로운 기회를 향유할 수 있을 것이다. 그러나, 고향리 지역이 그렇게 되기 어려운 것은, 대도시로부터 너무 멀리 떨어져 있어 도시와의 연계 개발이 어렵다는데 있다. 일정한 도 내에서 한계 농촌의 주택 혹은 텃밭을 도시민이 구입할 수 있도록 하는 것도 휴

경 문제를 해결하는 하나의 방법이 될 것이다. 도시와 농촌간의 격차완화를 유도할 수 있는 정책개발로 농업을 영위해 나갈 젊은 농민의 유출을 방지하고, 경작조건이 불리한 농지를 선별하여 정비하는 것이 필요하다. 또한 이촌한 부채지주의 농지를 국가나 지방자치단체, 전업농이 매입하여 경지의 규모화, 집단화로 기계화가 용이하게 하여 노동력 부족에 대응하는 것이 필요하다.

과소지역은 농업경영이나 비농업취업기회 등 소득원에서 불리하고, 생활여건도 낙후되어 있다. 그러나 과소지역은 식량의 공급 뿐 아니라, 국토환경의 보전, 수자원의 함양 등의 중요한 역할을 수행하고 있다. 그러므로 다양한 입지조건을 살린 특색 있는 농업을 전개하기 위해 다품종 소량생산, 특산물의 발굴, 유기농업의 추진 등에 의해 부가가치가 높은 농업생산을 지향하는 것이 필요하다. 또 가공 유통분야, 녹색관광, 도시와 농촌의 교류 등 농업이외의 다양한 분야를 포함한 다채로운 복합적 활동이 전개되어야 한다. 그렇지만 중산간지역 등 과소지역에서는 과소화, 고령화의 진행으로 인해 담당주체의 확보가 곤란하고, 마을기능이 저하하고 있기 때문에 농업생산이나 지역사회 유지를 위해서는 평야지역과는 다른 관점에서 특별시책을 강구할 필요가 있다. 여기에는 중산간지역에 대한 특별개발정책을 마련하는 한편, EU의 조건 불리지역에 대한 직접소득보상조치와 비슷한 농업자에 대한 직접소득보조가 필요하다. 직접소득보조에 대해서 장기적 효과의 관점에서 부정적 견해도 있다. 그러나 과소지역대책에서는 현재의 인구를 유지하기 위한 노력이 필요하고, 직접소득 보조는 악전고투하고 있는 과소지역 농민의 영농의욕을 고취하여 장기적으로 소득증대에도 기여할 수 있다. (박진도, 1998, 88-89)

한계농지정비사업은 농촌과 도시와의 교류라는 측면에서 개발중이고, '휴경은 생산화대책'이 시행되고 있으나 휴경지 자체에 대한 현황파악과 대책수립이 시급하다.

<참고문헌>

1. 김선기, 임석희, 1991, 輿地落後地域의 개발모형설정 및 추진방안, 한국지방행정연구원.
2. 김정호 & 권택진, 1992, "경지유휴화의 실태와 전망," 농촌경제 제 15권 제3호.
3. 김정호 · 김태곤 · 김홍상, 1998, 농지의 효율적 보전방안에 관한 연구, 한국농촌경제연구원 연구보고 R 382.

4. 김태곤, 1998, 일본의 新農業基本法 答申과 農政改革의 방향, 농정연구포럼 제 64회 정기월례세미나 결과보고서.
5. 대학원답사반, 1992, "농촌의 휴경 현상에 관한 사례조사: 전북 장수군 한 촌락을 대상으로," 49-62.
6. 류우익, 1981, "농촌 인구의 도시지향 행동이 농촌 지역에 미치는 영향," 지리학논총 제8호, p.39.
7. 박영한, 1984, "교육기회의 지역차에 관한 연구," 지리학논총 제11호, p.15, 서울대학교 사회과학대학 지리학과.
8. 박영한, 1995, "대학의 위치가 지역발전에 미치는 영향 분석," 지리학논총제 25호, p.15, 서울대학교 사회과학대학 지리학과.
9. 박진도, 1998, "새 정부의 농정과제: 구조농정을 넘어서," 정영일 · 황수철편, 국내의 여건 변화와 새 정부의 농정과제, 농정연구포럼 심포지엄 시리즈 5.
10. 서찬기, 1995, "한국농업지리학의 연구동향Ⅱ: 농업입지연구의 성과와 비판", 한국지역지리학회지 제1권 제1호, 69-80.
11. 성진근, 1994, 한국농업의 국제화-이론, 현실 그리고 전략-, 농민신문사.
12. 성진근 외 8인, 1998, IMF위기와 한국농업의 도전, 농민신문사.
13. 오홍석, 1980, "한국촌락의 과소 실태와 진흥 방안," 지리학 22호, 59-86.
14. 오홍석, 1987, "過疎지역의 교육환경과 정책적 대응," 지역환경5호, 5-72.
15. 오홍석, 1992, "벽지촌락의 인구감소에 따른 廢村현상과 정책대응," 지역환경 제 10호, 동국대학교 지역환경연구소, p. 7.
16. 윤근섭 · 송정기, 1994, "과소지역의 형성과 구조특성에 관한 연구-1980~1990년의 전북지역의 사례-" 농촌사회 제4집, 21-48, 한국농촌사회학회.
17. 이무용 · 백선희, 1997, "전북 무주 · 장수군의 토지이용 변화와 지역발전의 전망", Terra Incognita, vol. 2, 39-44, 서울대학교 대학원 지리학과
18. 李翰邦, 1999, 過疎農業地域의 休耕化現象에 관한 연구, 서울대학교 대학원 지리학과 박사학위논문.
19. 이한순, 1984, "寡疎.過疎지역의 제문제와 대책- 강원지역을 사례로-", 지리학논총, 제11호, pp. 39-55.
20. 정기환, 1993, 농가의 성격변천에 관한 연구, 한국농촌경제연구원 연구보고 296.
21. 정영일, 1995, "농업진흥지역 밖 농지이용의 효율화방안," 유희 · 한계농지의 다목적활용방안, 39-46, 농어촌진흥공사.
22. 정옥주, 1994, "농촌지역 국민학교 입지변화에 관한 연구," 지리학논총, 제23호,

pp. 73-95

23. 伊藤郷平, 高野史男(共編), 1971, 社會の發展と地理學, 大明堂.
24. 池永正人, 1992, "スイスアルプス山村社會的休閑地問題," 人文地理第44卷第3号, 93-112
25. 森本健弘, 1995, "關東地方における不耕作農地の分布と形成要因," 人文地理學研究, 173-186.
26. 高井一伸, 1999, "中國地方の過疎山村における一地域振興の實態分析," 人文地理 第51卷第1号, 87-103
27. Freund, Bodo, 1993, " Sozialbrache- Zur Wirkungsgeschichte eines Begriffs", Erdkunde 47, 12-24.
28. Gilg, A., 1996, Countryside Planning, Routledge.
29. Maier, J. et al., 1977, Sozialgeographie, 81-93 (J. 마이어 · R. 페슬러 · K. 루퍼트 · F. 샤퍼 지음; 박영환 · 안영진 옮김, 1998, 사회지리학-사회공간이론과 지역계획의 기초-, 법문사.)
30. Trevor Wild, 1983, "Social fallow and its impact on the rural landscape," in Trevor Wild(ed.), Rural and Urban Change in West Germany, pp.202-205.

